

Memoria sul disegno di legge delega sulla riforma fiscale

A.C. 3343

Prof. Paolo Liberati  
Università Roma Tre  
Dipartimento di Economia

## **Premessa**

In relazione alla richiesta di contributo scritto sul disegno di legge delega della riforma fiscale (A.C. 3343), si espongono di seguito le considerazioni in merito. Come da richiesta, la memoria è articolata in tre Sezioni. La Sezione 1 fornisce una breve valutazione degli articoli e pone in rilievo – ove opportuno – alcuni tratti problematici della loro attuazione. La Sezione 2 indica alcune possibilità di ampliamento della legge delega. La Sezione 3 riporta le valutazioni finali. Alcune delle questioni trattate in questa memoria sono state sviluppate nell’Audizione presso le Commissioni Riunite VI della Camera e 6<sup>a</sup> del Senato della Repubblica nell’ambito dell’*Indagine conoscitiva sulla riforma dell’imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario*.

## SEZIONE 1

### **Art. 1**

Tra i principi e criteri direttivi generali della delega si introduce al primo punto quello di stimolare la crescita dell'economia (comma 1, lett. a)), con ciò ponendo l'enfasi su una funzione indiretta – e non prevalente – del sistema tributario. Pur se una maggiore efficienza della struttura del prelievo e una riduzione del carico fiscale sui fattori produttivi costituiscono elementi strumentali per il buon funzionamento del sistema economico, non è attraverso tale processo che può essere garantita la crescita economica. Ciò anche in relazione al fatto che il sistema tributario non dovrebbe permanentemente assolvere a funzioni di stimolo; piuttosto, si tratta di stabilire forme di convivenza tra le necessità del prelievo e le necessità dell'economia. Al riguardo, resta obiettivo prioritario per il sistema tributario garantire che tutte le forme di reddito e ricchezza contribuiscano adeguatamente al finanziamento della spesa pubblica, soprattutto di quella parte di spesa pubblica che è essa stessa garanzia di funzionamento ordinato ed efficiente di un sistema economico.

Al riguardo, la necessità di preservare la progressività del sistema tributario (comma 1, lett. c)) è di fondamentale importanza. Attualmente, forme esplicite di progressività sono individuabili nella sola imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef), a cui si aggiunge la progressività indirettamente ottenuta attraverso alcune imposte su base patrimoniale, ma quantitativamente meno rilevanti dell'Irpef. Come si argomenterà in seguito, in funzione dell'obiettivo di realizzare un sistema duale nella tassazione dei redditi, la direzione sembra quella di un'ulteriore limitazione del campo di applicazione della progressività a specifiche categorie di redditi, il che non contribuisce a preservarla. Una direzione che appare conforme al processo di uscita dalla progressività che si è manifestato nella storia recente (e meno recente) del sistema tributario.

Per garantire un adeguato e generalizzato contributo al finanziamento della spesa pubblica, sono certamente da condividere i riferimenti alla necessità di ridurre l'evasione e l'erosione delle imposte (lett. d)). Al riguardo, sarebbe opportuna una maggiore articolazione – in termini di strumenti – di ciò che si intende fare di diverso rispetto al passato per il contrasto all'evasione, dato che quest'ultima non costituisce novità, ma piuttosto una delle più gravi violazioni del criterio di equità orizzontale, in grado di condizionare gli esiti di qualsiasi

prospettiva di riforma. A questi obiettivi generici, dovrebbe poi essere associato anche quello della revisione dei regimi di esenzione presenti nei singoli tributi, soprattutto nella prospettiva di realizzazione di un sistema duale (di cui al successivo articolo).

L'eliminazione dei micro-tributi di cui al comma 1, lettera b), n. 2) è opportuna se valutata in relazione alle finalità degli stessi. È quindi necessario considerare non solo la trascurabilità del gettito, ma anche l'eventuale trascurabilità della ragione per la quale il tributo è stato introdotto, soprattutto nel caso in cui i micro-tributi abbiano qualche valenza ambientale.

## **Art. 2**

Il disegno di legge delega orienta il sistema di imposizione sui redditi verso una struttura duale. L'obiettivo è che la medesima aliquota proporzionale si applichi ai redditi derivanti dal capitale, ad un livello che dovrebbe corrispondere all'aliquota dell'imposta sulle società (Ires) e alla prima aliquota dell'Irpef. Si prevede che siano ricondotti a tassazione proporzionale anche la componente imputabile al capitale dei redditi di lavoro autonomo e dei redditi di imprese non soggette ad Ires, presumibilmente in base al calcolo di un rendimento figurativo. Questo percorso solleva alcune perplessità sul mantenimento nel tempo di una struttura di tassazione progressiva speciale sui redditi da lavoro e da pensione. Preservare la progressività (art. 1, comma 1, lett. c)) e procedere verso un sistema duale sono direzioni che presentano un certo grado di incompatibilità. Prevedendo una struttura di tassazione proporzionale e di natura reale solo per specifiche categorie di reddito, il sistema duale implica la necessità di giustificare l'applicazione della progressività solo ad altre fonti di reddito. Va poi considerato che – in una prospettiva temporale – i redditi da lavoro e da pensione potrebbero essere oggetto di un processo di contrazione, data la lenta dinamica dei salari e la tendenziale riduzione del livello medio delle pensioni conseguente all'adozione del metodo contributivo. La modifica della composizione dei redditi nel tempo, mentre non produce effetti se avviene all'interno di una stessa struttura impositiva, può invece generare difficoltà se ad una mutata composizione corrisponde anche un diverso trattamento tributario, con riflessi sul complessivo grado di progressività del sistema tributario.

Inoltre, poiché il sistema duale riconduce a tassazione anche i redditi derivanti dall'impiego del capitale nel settore immobiliare, si dovrebbe valutare l'attuale regime di esenzione del reddito figurativo della prima casa, che costituirebbe non più solo un elemento di eccezione alla progressività dell'imposta (o a forme di tassazione patrimoniale), ma un'eccezione allo stesso sistema duale. Non si definisce poi nella delega come si intenda procedere rispetto agli attuali regimi sostitutivi e forfettari che interessano, in varia misura, i redditi da lavoro autonomo e di impresa, regimi che incorporano non solo l'esenzione dall'Irpef ma anche da altre imposte, incluse le addizionali regionali e comunali. Tali regimi appaiono di fatto incompatibili con il sistema duale, e dovrebbero essere limitati – nella prospettiva di riforma – ad obiettivi di semplificazione solo per contribuenti minimi. Né è specificato se si riterrà opportuno intervenire sulla tassazione di redditi che derivano da forme di impiego del capitale che attualmente godono di un trattamento agevolato anche all'interno del regime di imposta sostitutiva, come gli interessi sui titoli di Stato (e le relative plusvalenze) e alcune forme di risparmio postale.

Alla lettera b) si definiscono i criteri di revisione per ciò che resta in Irpef. Si stabilisce una riduzione graduale delle *aliquote medie effettive* e delle *eccessive variazioni delle aliquote marginali effettive* senza scandire temporalmente il percorso. Al riguardo, la riduzione delle eccessive (ma non quantificate) variazioni delle aliquote marginali effettive è strettamente connessa con il riordino delle detrazioni di cui alla lettera c), dato che elevate aliquote marginali effettive dipendono principalmente dall'attuale struttura decrescente, rispetto al reddito, delle principali detrazioni. Al riguardo, in previsione della limitata applicazione della progressività ai redditi da lavoro dipendente sarebbe opportuno valutare la distorsione implicita nell'azzeramento delle detrazioni riconosciute a questa tipologia di reddito al di sopra dei 55 mila euro, che attualmente equivale all'applicazione di un principio di tassazione progressiva del reddito lordo. Ma in compatibilità con il regime duale si dovrebbe anche riflettere sull'attuale modalità di tassazione al 10 per cento (proporzionale e sostitutiva) del reddito da lavoro che deriva dai premi di risultato, e dell'esenzione che riguarda alcune prestazioni di *welfare* aziendale.

Inoltre, come espressamente riportato nella delega, per aliquote medie e marginali effettive si devono intendere quelle che derivano dall'Irpef senza tener conto di regimi sostitutivi e di detrazioni diverse da quelle per tipo di reddito, il che sembra escludere le esenzioni, i regimi forfettari e le spese fiscali in forma di deduzioni o detrazioni che pure possono

incidere sul livello delle aliquote. È da osservare inoltre che il riferimento alla riduzione delle aliquote medie *effettive* e delle variazioni delle aliquote marginali *effettive* nulla sembra implicare sul livello delle aliquote marginali *nominali*, su cui ampio dibattito si è aperto con particolare riferimento all'elevatezza dell'attuale aliquota marginale del 38 per cento; né si specifica se si intenda mantenere una struttura progressiva per scaglioni o introdurre forme di progressività continua.

Al riguardo, prospettiva più ampia in linea di principio sembra assumere la lettera c) che prevede il riordino delle deduzioni e delle detrazioni. Non è però chiaro se con ciò si voglia procedere ad una revisione complessiva anche delle spese fiscali attivate attraverso questi strumenti. Se questa fosse la linea, al precedente riordino andrebbe associato anche il riordino dell'attuale struttura di esenzioni parziali o totali dall'Irpef, da coordinare con il sistema duale.

Alla lettera d), relativa all'armonizzazione dei regimi di tassazione del risparmio, sembra ci si voglia riferire alle differenze che intercorrono tra il regime di dichiarazione, il regime di risparmio amministrato, il regime di risparmio gestito individuale e il regime di risparmio gestito collettivo. L'armonizzazione dovrebbe riguardare sia l'unificazione delle aliquote applicate sui redditi da capitale (12,5 per cento e 26 per cento) – che dovrebbe già far parte della compiuta realizzazione del sistema duale – sia l'unificazione dei tempi di tassazione, che è particolarmente favorevole nel caso del risparmio gestito collettivo, nel quale la tassazione avviene solo al momento della distribuzione o della cessione delle quote in capo ai partecipanti al fondo comune. Va inoltre ricordato che i piani di risparmio individuali (PIR) prevedono attualmente la detassazione di utili, interessi, cedole e dividendi generati dall'investimento se mantenuti per almeno 5 anni.

### **Art. 3**

La prospettiva di riforma dell'Ires in direzione di una coerenza complessiva con il sistema duale di tassazione del reddito di impresa per garantire neutralità tra i diversi sistemi, si basa su un presupposto che solleva una riflessione. Nella tassazione dei redditi di impresa è in generale necessario scegliere tra due opzioni. La prima considera come soggetti rilevanti i soci pro quota, per cui la società è di fatto una mera struttura giuridica; la seconda considera che la società sia un'entità distinta, avente capacità contributiva autonoma. La

tassazione Irpef dei redditi di impresa prodotti dalle società di persone (e ovviamente dalle imprese individuali) è coerente con la prima opzione, mentre la tassazione Ires degli utili delle società di capitali, unita alla tassazione in capo ai soci persone fisiche degli utili distribuiti, è coerente con la seconda opzione.

La coesistenza di due regimi diversi per un reddito della stessa natura (d'impresa) è quindi fondata su due diverse manifestazioni di capacità contributiva. Da un lato, quella delle società di capitali i cui utili sono tassati con imposte reali e proporzionali in quanto titolari di capacità contributiva distinta da quella dei soci. La distinzione riflette il rilievo economico derivante dall'impiego prevalente del capitale, che si coniuga, generalmente, con la separazione tra proprietà e controllo dell'impresa e con la possibilità che i soci persone fisiche (azionisti) percepiscano un reddito (i dividendi) senza necessità di apportare lavoro nella società, ragione per cui i dividendi sono poi tassati come reddito personale.

D'altro lato, diversa si manifesta la capacità contributiva di imprese in cui l'elemento fondamentale è costituito dal lavoro dei singoli soci e nelle quali – in linea generale – la percezione di un reddito è subordinata all'apporto di lavoro nell'impresa a prescindere dall'impiego di capitale. In questo caso, rendimento del lavoro e del capitale sono riconducibili alla stessa posizione soggettiva, quella del socio; non si configura, perciò, una capacità contributiva autonoma delle società, ma solo quella personale dei soci, motivo per cui si giustifica, in generale, un'imposta personale e non la tassazione della società in quanto tale.

Unificare il trattamento di questi redditi di impresa, attraverso la separazione del rendimento dovuto all'apporto del capitale da quello dovuto all'apporto di lavoro nel caso di imprese non costituite in forma di società di capitali, si fonda quindi sull'idea che anche all'interno di queste forme organizzative il rendimento del capitale sia conseguibile in assenza del lavoro dei soci, come può avvenire per gli azionisti di grandi società di capitali, e che quindi le posizioni soggettive dell'impresa e dei soci possano essere mantenute distinte.

Pur razionalizzando le difficoltà di una situazione attuale in cui convivono il regime di tassazione delle società di capitali e il regime di tassazione per trasparenza per le società di

persone, l'unificazione del trattamento dei redditi di impresa suscita – sul piano teorico – più di una perplessità. Al riguardo, sarà opportuno definire se la separazione tra le due componenti di capitale e lavoro implichi – ad esempio nel caso delle società di persone – che la soggettività passiva del tributo sia la società per la componente del capitale e i soci per la componente lavoro. In ogni caso, l'unificazione del trattamento dei redditi di impresa – e quindi l'obiettivo della neutralità – dovrà coordinarsi con il fatto che, nelle società di capitali, gli utili distribuiti alle persone fisiche scontano una doppia imposizione economica giustificata appunto dalla separazione dei profili di capacità contributiva della società e dei soci. Si dovrà anche valutare la compatibilità di un sistema duale con l'attuale regime di Aiuto alla Crescita Economica (ACE) previsto per le società di capitali, in base al quale il rendimento figurativo del capitale proprio è detassato attraverso la sua deducibilità.

Per definizione, l'argomentazione precedente si estende agli imprenditori individuali, e – per analogia – ai lavoratori autonomi. In quest'ultimo caso, la separazione tra rendimenti del capitale e apporto di lavoro potrebbe persino condurre a tassare diversamente categorie di lavoro qualitativamente molto simili, solo in ragione del diverso contenuto di capitale richiesto per lo svolgimento dell'attività.

#### **Art. 4**

La razionalizzazione della struttura dell'Iva di cui alla lettera a) è un passaggio opportuno, anche in ragione del fatto che gli esiti distributivi della differenziazione delle aliquote non appaiono in genere soddisfacenti. Eventuali effetti distributivi non desiderati di questa razionalizzazione possono comunque essere recuperati attraverso altri strumenti, inclusi gli strumenti di spesa. Inoltre, in ragione della diversa natura e della diversa finalità, eventuali obiettivi ambientali non dovrebbero essere declinati allo stesso modo nel campo di applicazione dell'Iva e in quello delle accise, al fine di evitare che nella struttura della prima persistano elementi di differenziazione non connaturati al carattere di imposta generale. Infine, non appare specificato se da questa revisione ci si possa attendere anche una ricomposizione quantitativa del prelievo tra imposte dirette e indirette.

Per ciò che riguarda altre forme di imposizione indiretta in coerenza con lo *European Green Deal*, si pone un problema di coordinamento con le spese fiscali attualmente classificate come Sussidi Ambientalmente Dannosi (SAD) e con altre forme di

agevolazioni settoriali oggi in vigore. Ipotesi di riordino delle accise in materia dovrebbero chiaramente definire il percorso di eliminazione o riduzione di questi sussidi. Va inoltre considerato che nella struttura delle accise per favorire la transizione energetica sarebbe opportuno prescindere da considerazioni di tipo distributivo dell'onere a carico delle famiglie; anche in questo caso, interventi compensativi dal lato della distribuzione andrebbero realizzati con altri strumenti.

#### **Art. 5**

La previsione di un graduale superamento dell'Irap appare in linea di principio opportuna in ragione del progressivo svuotamento della base imponibile che l'imposta ha subito negli anni, per la parte lavoro a tempo indeterminato, e quindi per la parziale sovrapposizione con l'Ires che tale processo ha generato. A questa previsione dovrebbe però essere associato un maggiore dettaglio sia con riferimento al periodo temporale entro il quale prevedere questa abolizione, sia con riferimento a come si intenda provvedere al suo superamento in termini di conseguenze finanziarie e di autonomia regionale, dato che l'Irap ad aliquota base contribuisce attualmente alla copertura del fabbisogno sanitario delle Regioni. Per garantire un adeguato coordinamento con la finanza territoriale, sarebbe opportuno specificare se le risorse proverranno da altri tributi regionali o da risorse del governo centrale. Nel caso di tributi regionali, la loro efficacia dipenderà anche dalla capacità di provvedere alla copertura parziale del fabbisogno sanitario regionale e di garantire un certo margine di autonomia nella loro manovrabilità.

#### **Art. 6**

Si prevede la modernizzazione degli strumenti di mappatura degli immobili e la revisione del catasto dei fabbricati, senza che questo incida sulla determinazione delle basi imponibili che al catasto fanno riferimento. Tale norma appare dunque attinente a profili organizzativi e di aggiornamento, ma non fiscali. Ma anche per quanto previsto nel regime duale, sarebbe opportuno affrontare in una prospettiva unitaria l'intera struttura della tassazione degli immobili, di cui la revisione del catasto dovrebbe costituire parte integrante. Non c'è menzione – e sarebbe invece opportuno anche per la rilevanza nei settori di attività coinvolti – della necessità di rivedere il catasto dei terreni.

## **Art. 7**

La trasformazione delle addizionali Irpef regionali e comunali in sovraimposte si deve confrontare con il ristretto campo di applicazione dell'Irpef che deriverà dall'applicazione del sistema duale. Inoltre, la revisione dell'intero sistema di imposizione personale sui redditi a livello centrale – da cui consegue la limitata applicazione del principio di progressività – genera perplessità sull'opportunità di mantenere un ulteriore prelievo Irpef a livello regionale e – eventualmente – comunale. Inoltre, la delega non chiarisce se la sovraimposta dovrà applicarsi all'imposta lorda o all'imposta netta; si tratta di grandezze che potranno essere influenzate dal previsto riordino delle deduzioni e delle detrazioni relative all'Irpef centrale. Per certi versi, la sovraimposta applicata all'imposta netta ha un grado di esposizione maggiore alle eventuali modifiche disposte a livello centrale, dato che essa risente non solo dei provvedimenti di modifica della base imponibile, ma anche delle modifiche del sistema delle detrazioni. Inoltre, la previsione di cui alla lettera b) – l'aumento automatico delle sovraimposte per le regioni sottoposte a piani di rientro sanitari – appare una clausola eccessivamente vincolante e specifica nella delega, in confronto alle più generali direzioni di riforma previste per altri elementi del sistema tributario, e alla previsione di graduale abolizione dell'Irap. Inoltre, per quanto detto con riferimento all'Irpef, gli incrementi automatici finirebbero per gravare su un limitato numero di contribuenti e su una base imponibile probabilmente destinata a contrarsi.

Al comma 2 si considera opportuna l'ipotesi di revisione dell'attuale riparto tra Stato e Comuni del gettito sui tributi degli immobili destinati ad uso produttivo appartenenti al gruppo catastale D e di altri tributi sulle transazioni immobiliari. Al riguardo, come anche sopra accennato, sarebbe necessario rivedere l'intero assetto delle imposte immobiliari in una prospettiva di federalismo fiscale e nella logica di attuazione di un principio di separazione delle fonti.

## SEZIONE 2

### **Art. 1**

Tra i principi e i criteri generali potrebbe essere introdotta la necessità di valutare gli attuali regimi di esenzione totale o parziale. Non appare un riferimento diretto alla revisione delle spese fiscali, mentre ci si riferisce in modo generico al riordino delle deduzioni e delle detrazioni.

### **Art. 2**

Sarebbe opportuno inserire un riferimento temporale per la riduzione graduale delle aliquote marginali e medie effettive, e soprattutto esplicitare se si intenda procedere ad una revisione delle aliquote marginali nominali. Anche opportuno sarebbe un riferimento a come il sistema di tassazione duale intenda trattare gli attuali regimi forfettari e sostitutivi, e come intenda porsi rispetto agli attuali regimi agevolati all'interno delle vigenti imposizioni sostitutive.

### **Art. 4**

C'è la necessità di coordinare il ruolo delle accise con la revisione dei sussidi e delle altre agevolazioni settoriali ambientalmente dannose, di cui nella delega non c'è esplicita menzione.

### **Art. 5**

Sarebbe opportuno inserire un riferimento temporale al graduale superamento dell'Irap, e se si intenda procedere alla sua compensazione con tributi regionali o con altre risorse.

### **Art. 6**

Non c'è menzione nella delega del catasto dei terreni.

### **Art. 7**

Nella delega, la questione del finanziamento degli enti territoriali è affrontato incidentalmente e solo con riferimento alle modifiche previste per l'addizionale Irpef e al graduale superamento dell'Irap. Sarebbe opportuno – anche nella prospettiva di un riavvio del processo di federalismo fiscale – che l'intera struttura dei tributi regionali e locali fosse

analizzata congiuntamente alle direzioni di revisione previste per il sistema tributario del governo centrale.

### SEZIONE 3

Il disegno di legge delega si presenta generico in alcuni aspetti e eccessivamente specifico in altri. Ci sono alcuni elementi sui quali è opportuno tenere aperta la riflessione. In primo luogo, la direzione dell'imposta personale sui redditi verso un sistema duale. Si tratta di una prospettiva che privilegia la razionalizzazione dell'esistente e il raggiungimento di un certo grado di neutralità nei confronti della tassazione dei redditi da capitale. Tuttavia, si tratta anche di un sistema che abbandona la progressività come criterio di tassazione generale dei redditi, per trasformarla in un criterio di tassazione dei redditi da lavoro e da pensione. L'impianto teorico di riferimento non è nuovo, e pone in rilievo questioni di efficienza del prelievo. D'altra parte, la dualità del sistema mette in secondo piano la necessaria corrispondenza che dovrebbe sussistere tra capacità contributiva e finanziamento della spesa pubblica, così modificando il criterio di equità orizzontale sottostante alla tassazione dei redditi, e spingendo verso un minore grado di personalità dell'imposta. In ogni caso, la dualità non dovrebbe implicare assenza di vincoli nel raccordo tra i due lati del sistema; al contrario, l'efficacia del sistema duale dipenderà dal costante e continuo equilibrio che dovrà stabilirsi in prospettiva tra la parte progressiva e quella proporzionale di tassazione dei redditi.

In secondo luogo, i riflessi che le modifiche dell'Irpef potranno avere sulle addizionali regionali e comunali, e la previsione del graduale superamento dell'Irap, rendono complesso delineare un razionale modello di finanza territoriale, soprattutto in relazione alle esigenze di finanziamento del fabbisogno sanitario regionale. Se a ciò si aggiunge che l'introduzione del sistema duale, nel perseguire obiettivi di neutralità, dovrebbe prevedere una completa revisione del sistema di tassazione immobiliare (inclusa l'opportunità di mantenere in esenzione il reddito figurativo dell'abitazione principale), se ne deduce che un riordino del prelievo centrale senza un contestuale riordino dei tributi propri regionali e comunali potrebbe indebolire l'efficacia dell'intero processo di riforma. In considerazione della prevista dualità del sistema di imposizione dei redditi, non appare poi opportuno insistere su prelievi regionali e comunali a valere sull'Irpef.

In terzo luogo, è opportuno valutare l'omogeneizzazione del trattamento dei redditi derivanti dall'impiego del capitale nelle attività di lavoro autonomo e di imprese non società di capitali. Conformemente alla posizione che rintraccia nelle società di capitali una

capacità contributiva autonoma, che invece tende a mancare nel caso di società di persone (e ovviamente di imprese individuali e di lavoratori autonomi), i regimi di tassazione dovrebbero essere differenziati. Ciò anche in ragione del diverso grado di apporto di lavoro e capitale che distingue le varie forme societarie. Nuovamente, il sistema duale non distingue i due piani, orientandosi verso il raggiungimento di una neutralità nel livello dell'aliquota di tassazione dei redditi di impresa (a prescindere dalla forma giuridica) e della componente di reddito da capitale nei redditi misti. La necessità di differenziare le forme di prelievo si basa, invece, su una diversa concezione della capacità contributiva collegata alla rilevanza economica dei diversi regimi societari.

Infine, è auspicabile che una riforma dell'Iva proceda nella direzione di ridurre il numero delle aliquote e di rivedere la distribuzione delle basi imponibili tra le diverse aliquote anche al fine di contenere il non trascurabile livello di evasione che dipende, negli stadi intermedi, dalla differenziazione delle aliquote. Sarebbe anche opportuno, per motivi di razionalizzazione, evitare che l'applicazione dell'Iva sia condizionata dal raggiungimento di obiettivi distributivi e settoriali che – per loro natura – possono essere raggiunti in maniera più soddisfacente con altri strumenti di intervento, ivi inclusi quelli di spesa pubblica.